Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

24 804 Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart

Nr. 86 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2015

In mijn brief van 25 maart heb ik u toegezegd het State Safety Programme (SSP) ter kennisneming toe te zenden (Kamerstuk 31 936, nr. 263).
Het SSP beschrijft de manier waarop veiligheidsmanagement door de overheid op het gebied van de burgerluchtvaart wordt vormgegeven en hoe verantwoordelijkheden zijn belegd. Dit SSP vervangt het eerste SSP[1] uit 2011[2].
Het SSP bevat eveneens veiligheidsdoelen die richting geven aan de inzet van overheid en sectorpartijen.

Deze aanpak sluit aan bij de invoering van veiligheidsmanagement zoals dat op 14 november 2013 door de internationale burgerluchtvaart organisatie – ICAO – is vastgelegd. Een SSP is hierbij een vereiste.
Het SSP is in overleg met de luchtvaartsector en andere overheden tot stand gekomen.

Koninkrijk

Binnen het Koninkrijk der Nederlanden zijn de vier landen Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten elk verantwoordelijk voor een eigen SSP.
De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken sinds 10 oktober 2010 onderdeel deel uit van het land Nederland binnen het Koninkrijk. Dit SSP heeft ook betrekking op deze eilanden.

Aangezien ICAO het Koninkrijk der Nederlanden als geheel aanspreekt op zijn verdragsverplichtingen is het essentieel dat de veiligheid in het hele Koninkrijk voldoende geborgd is. Problemen in het ene land stralen af op de andere.
Sinds de ICAO audit in 2008 is bekend dat de wetgeving verbeterd dient te worden.

[1] Luchtvaartveiligheidsprogramma voor het Koninkrijk der Nederlanden, 23 mei 2011.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-24804-86
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

De EU regelgeving geldt niet op de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba. Nederland zal zelf moeten zorgen voor de juiste doorwerking van de ICAO verplichtingen. In het SSP is als randvoorwaarde genoemd dat de regelgeving op Bonaire, St. Eustatius en Saba dient te voldoen aan de eisen van ICAO. De herziening daarvan is reeds gestart.

Als randvoorwaarde is tevens genoemd dat de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba voldoen aan alle ICAO-standaarden. Mede hiertoe is het protocol over de samenwerking op het gebied van de burgerluchtvaart binnen het Koninkrijk der Nederlanden overeengekomen in 2013.

Veiligheidsmanagement

De luchtvaart is een veilige transportsector, die een snelle groei kent. Verwacht wordt dat in de komende 20 jaar het aantal vliegbewegingen in de commerciële luchtvaart zal verdubbelen. Uitgangspunt van beleid is dat dit niet mag leiden tot een toename van het aantal ongevallen.
De luchtvaart staat daarmee voor een uitdaging: de continue verbetering van de veiligheid. De internationale burgerluchtvaart organisatie (ICAO) wil dit realiseren met de invoering van veiligheidsmanagement.
Nederland en de Europese partners sluiten zich daar bij aan.

Regelgeving blijft nodig; in internationaal verband tot stand gekomen. Het moet «up to date» zijn, niet meer regels, maar «better regulation».
Voorts is regelgeving niet de belangrijkste manier om veiligheid te bevorderen. Eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid bij de luchtvaartbedrijven speelt een belangrijke rol om een volwassen veiligheidscultuur te creëren. De sector heeft laten zien dat ze een juiste balans tussen hun commerciële belang en veiligheid nastreeft.

Veiligheidsmanagement gaat over het beheer van alle taken rond veiligheid. Uitgangspunt is dat trends en voorvallen worden geanalyseerd voordat ze tot een ongeval leiden. Zo zorgen overheid en sector dat risico's worden beoordeeld en voorkomen dan wel verkleind. Bij veiligheidsmanagement geldt het uitgangspunt: risico's moeten worden beperkt tot een aanvaardbaar veiligheidsniveau is bereikt.

General Aviation

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft in een rapport[3] aangegeven dat in de General Aviation het aantal ongevallen verder teruggedrongen zou moeten kunnen worden. Echter in de General Aviation is veiligheidsmanagement vanuit internationale regels niet verplicht.
De Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart (KNVvL) en de Aircraft Owners and Pilot Organisation Nederland (AOPA-NL) zijn zich zeer bewust van hun verantwoordelijkheid en stimuleren veiligheidsmanagement op vrijwillige basis.
In het SSP is als veiligheidsprioriteit benoemd dat in samenwerking met KNVvL en AOPA-NL nog dit jaar een actieplan zal worden opgesteld hoe de General Aviation deze verantwoordelijkheid op zich gaat nemen.

Veiligheidsdoelen

Onderdeel van veiligheidsmanagement is dat overheid en bedrijven zelf veiligheidsdoelen benoemen. Voor de veiligheid in de luchtvaart is het essentieel dat er voor veiligheidsdoelen draagvlak is om eigen verantwoordelijkheid vorm te geven. Het is essentieel dat dit overleg van

---

[3] Rapport: Ongevallen in de kleine luchtvaart, januari 2014.

overheid met alle partijen in alle domeinen van de luchtvaart wordt gecontinueerd zodat we voortgang kunnen monitoren.

In goed overleg met sectorpartijen zijn twee veiligheidsdoelen opgesteld.

A. Géén vermijdbare fatale ongevallen in de commerciële luchtvaart met Nederlandse luchtvaartuigen, noch op Nederlandse luchthavens, noch in het Nederlandse luchtruim, noch met door Nederlandse bedrijven onderhouden luchtvaartuigen.
   Met de woorden «geen vermijdbare» worden twee aspecten benadrukt: zolang er wordt gevlogen zullen ongevallen nooit volledig kunnen worden uitgesloten. Maar ook dat overheid en sector waar mogelijk het risico van een ongeval zullen moeten verkleinen.
B. Géén fatale ongevallen in de General Aviation waarbij luchtvaartuig, uitrusting of training een rol hebben gespeeld (interne veiligheid) en geen doden of gewonden op de grond (externe veiligheid).
   Hiermee wordt duidelijk dat een aantal onderdelen van de GA risico's met zich meebrengen waar de beoefenaar zelf verantwoordelijkheid voor neemt. Hier ligt een verschil met een passagier in de commerciële luchtvaart.

Naast deze twee beleidsmatige doelen benoemt het SSP veiligheidsrandvoorwaarden: regelgeving en veiligheidsmanagement die op orde moeten zijn, en veiligheidsprioriteiten: bekende risico's die extra aandacht vergen van overheid en sector.

Voorvalmeldingen

Risicos in kaart brengen komt ook terug in twee Europese verordeningen.
De Europese verordening 996/2010, inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart, verplicht dat ongevallen en incidenten worden onderzocht. In Nederland is de OVV belast met deze taak.
In de Europese verordening 376/2014, inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart, is vastgelegd dat ook voorvallen moeten worden gemeld en geanalyseerd. Een wetsvoorstel ter implementatie van EU 376/2014 in Nederland waarbij het verzamelen en analyseren van veiligheidsdata wordt ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport zal in 2015 aan de Kamer worden aangeboden.
Beide verordeningen ondersteunen de introductie van veiligheidsmanagement.

Veiligheidscultuur

Bovengenoemde verordeningen ondersteunen het bouwen aan een veiligheidscultuur, waarin veiligheid als een eigen verantwoordelijkheid wordt beschouwd en waar veiligheidservaringen worden gemeld om van te kunnen leren. Dat vereist het vertrouwen dat meldingen worden gebruikt om van te leren, niet om te bestraffen, niet door de overheid, noch door de werkgever.
Het SSP ondersteunt dit door de voorlichting om de veiligheidscultuur te verbeteren dan wel op hoog niveau te houden als prioriteit te benoemen. In de commerciële luchtvaart zijn op dit gebied grote vorderingen gemaakt. Het is zaak een dergelijke veiligheidscultuur ook in de recreatieve luchtvaart te ontwikkelen.

Toezicht

Veiligheidsmanagement vereist ook een ontwikkeling in het toezicht. Toezicht op de naleving wordt aangevuld met toezicht op de veiligheidsprestatie, voor bedrijven met een goed werkend veiligheidsmanagementsysteem op termijn zelfs primair. Dit is innovatief en vereist een bijzondere aanpak. Het SSP benoemt derhalve als veiligheidsprioriteit dat wordt vastgelegd hoe de beoordeling van de operationele veiligheidsprestatie van luchtvaartbedrijven geschiedt.

Dynamisch actieplan

Het SSP beschrijft de aanwezige structuren en gewenste verbeteringen om te komen tot een systeem dat in staat is om de veiligheid in de burgerluchtvaart verder te verbeteren. Het samen uitwerken van het actieplan met de sector vergt tijd. Inzet daarbij is dat de probleemstelling wordt gedeeld en er ook afspraken gemaakt worden over wie welke activiteiten gaat ondernemen. De uitwerking van de verschillende acties hoeft daarbij niet gelijk op te lopen. Daarmee wordt het actieplan een levend document. Richting uw Kamer is het belangrijk dat de prioriteiten waar met de sector overeenstemming is bereikt worden benoemd.

Deze worden in het kader van het actieplan nader uitgewerkt. Het betreft:
- General Aviation,
- OVV aanbevelingen,
- Analysebureau Luchtvaart (ABL),
- onbemande luchtvaart,
- grondafhandeling,
- vliegvaardigheid en training,
- luchtverkeersdiensten,
- interfaces,
- vogelaanvaringen,
- safety culture,
- training veiligheidsmanagement.

Ik heb er alle vertrouwen in dat alle betrokkenen op een constructieve wijze zullen samenwerken teneinde een continue verbetering van de luchtvaartveiligheid te realiseren.

Ik zal de beschreven structuren benutten om onderwerpen die aandacht vragen te agenderen. Dat kunnen zaken zijn waar de internationale burgerluchtvaart organisatie of het Europees agentschap voor de burgerluchtvaart of het analysebureau luchtvaart aandacht voor vragen. Op dit moment gaat het bijvoorbeeld over het vliegen over conflictgebieden naar aanleiding van MH17, invloed van nieuwe verdienmodellen en arbeidsvoorwaarden en de luchtkwaliteit in vliegtuigen. Ik zal u over de prioriteiten blijven informeren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld